

## **Democracia, Petróleo y Desarrollo en África: Debates desde Ghana sobre la Maldición de los Recursos**

### **Democracy, Oil and Development in Africa: Debates from Ghana on Resource Curse**

Alicia Campos Serrano  
Ángeles Sánchez Díez

Universidad Autónoma de Madrid, España

Este trabajo es parte del proyecto de la Red Jean Monnet: Africa-Mediterranean-Europe (AMENET) 2018-2021. Se ha puesto de manifiesto el interés académico, fuera y sobre todo dentro de Ghana, que el descubrimiento del campo petrolífero Jubilee ha generado. Este solo hecho ya supone un contraste con otros casos de la región como Guinea Ecuatorial, donde un régimen mucho más opresivo y autocrático ha impedido el desarrollo en el país de una academia mínimamente independiente del poder. Y es evidencia de unas dinámicas democráticas mucho más asentadas en el país.

**Descriptor:** Democracia; Petróleo; África; Recursos.

This work is part of the Jean Monnet Network project: Africa-Mediterranean-Europe (AMENET) 2018-2021. It has revealed the academic interest, outside and above all within Ghana, that the discovery of the Jubilee oilfield has generated. This single fact already supposes a contrast with other cases of the region like Equatorial Guinea, where a much more oppressive and autocratic regime has impeded the development in the country of an academy minimally independent of the power. And it is evidence of democratic dynamics much more established in the country.

**Keywords:** Democracy; Petroleum; Africa; Resources.

### **Introducción**

Desde su independencia de Gran Bretaña en 1957, considerada como la primera en África Subsahariana, Ghana ha sido un país referente en el continente por diversos motivos. Desde los años 1990 y, sobre todo a partir del 2000, lo es por la calidad democrática de sus instituciones políticas. Ghana presume de ser uno de los países africanos donde las transiciones habidas tras el fin de la Guerra Fría han supuesto un verdadero aumento de las libertades públicas y del estado de derecho, así como la consolidación de la alternancia de los dos principales partidos en el gobierno.

Pero el descubrimiento, en 2007, de una importante reserva petrolífera en el mar de su Zona Económica Exclusiva, han generado en el país tanto expectativas como temores con respecto al futuro. Políticos, periodistas, académicos o activistas, tanto dentro como fuera, han expresado esperanzas en que la nueva riqueza suponga un impulso para el desarrollo y el bienestar general, pero también desasosiego por los posibles efectos perversos, tanto para las poblaciones locales como para las instituciones democráticas en su conjunto. La posibilidad de que se reproduzca una "maldición de los recursos" como la que sufren los vecinos Nigeria o Guinea Ecuatorial no ha sido pasada por alto en el país.

Esta comunicación recoge los términos del debate, especialmente entre los académicos muchos de ellos ghaneses, sobre la relación entre extracción petrolífera y democracia. Algunos de estos académicos han participado activamente en las reformas legislativas puestas en marcha por los

distintos gobiernos a raíz del descubrimiento y explotación de nuevo "oro negro". Como veremos, las posturas van desde quienes consideran a las instituciones democráticas como un baluarte contra la "maldición de los recursos" a quienes alertan de la degradación de las prácticas democráticas a partir del aumento de rentas procedentes de las empresas transnacionales del petróleo. En tercer lugar, hay quienes prefieren atender a otras dimensiones, más sociales o más internacionales, pero que también tienen implicaciones para las instituciones democráticas del país.

## **Descubrimiento y explotación de petróleo en Ghana en tiempos de elecciones**

En el año 2007 la compañía estadounidense Kosmos anunció el descubrimiento de una bolsa de petróleo en la Zona Económica Exclusiva de Ghana, frente a las costas de la Región Occidental. En honor al 50 aniversario de la independencia del país, que se estaba celebrando en ese momento, la bautizarían como el Jubilee Field (campo Jubileo). Pronto se conformaría un partenariado con la compañía británica Tullow Oil, la americana Anadarko Petroleum Company, la canadiense Sabre Oil and Gas, la ghanesa EO Group y la empresa nacional Ghana National Petroleum Corporation para desarrollar la actividad extractiva.

El contexto internacional de este descubrimiento es la búsqueda de nuevas fuentes de aprovisionamiento por parte de la industria petrolífera, y la consideración del Golfo de Guinea por parte del gobierno y las transnacionales estadounidenses como parcial alternativa, más seguras y estables, que el Golfo Pérsico. Ghana se sumaba así a otros países de la región productores de petróleo como Nigeria, Angola o Guinea Ecuatorial, aunque con unas perspectivas cuantitativas menores (McCaskie, 2008).

El descubrimiento de petróleo se produjo durante el gobierno del presidente John Kufuor, del National Patriotic Party (NPP), llegado inicialmente al poder en 2000, en la primera alternancia pacífica tras el establecimiento en 1992 de un sistema electoral multipartidista. Dos principales partidos, herederos de sendas tradiciones políticas existentes desde la independencia, se disputan desde entonces las elecciones: el National Democratic Congress (NDC) fundado por Jerry Rawlings e identificado con la historia del CPP de Kwame Nkrumah, y el mencionado NPP, que reclama el pasado de los opositores a este, J.B. Danquah y Kofi A. Bussia.

Tras el hallazgo, el gobierno de Kufuor y parte de la prensa, se apresuraron a anunciar todo tipo de parabienes gracias a la nueva riqueza, definiéndola como un gran impulso que convertiría al país en un "Tigre africano".<sup>1</sup> Otros sin embargo alertarían enseguida de la posibilidad de que el petróleo fuera más una "maldición" que una "bendición", y del peligro de que la nueva riqueza empoderara en exceso a los ocupantes de las instituciones, que podrían acabar utilizándola para intentar perpetuarse en el poder como ocurría en otros países de la región.

El hecho es que en 2008 el partido NPP perdió las elecciones y fue sustituido por Atta-Mills del NDC. Fue durante su gobierno y el de John D. Mahama, del mismo partido, cuando el petróleo empezó efectivamente a fluir y sus rentas a llegar a las arcas públicas. Pero ello tampoco ha impedido que en 2016 se volviera a producir una alternancia política, y que de nuevo el NPP de Nana Akufo-Addo gobierne el país. Si reducimos el concepto de democracia a la celebración de

---

<sup>1</sup> BBC, "Ghana 'will be an African Tiger'", 19 junio 2007, mencionado por McCaskie, 2008.

elecciones con posibilidad de alternancia pacífica en el gobierno, esta parece no haberse visto afectada negativamente, por el momento.

Pero evidentemente esta constatación no acaba con el debate: hay muchas dimensiones que considerar cuando hablamos de democracia, así como de la manera en que una actividad económica extractiva puede afectar, o ser afectada por la forma de gobierno. Lo podemos comprobar en la diversidad de reflexiones académicas realizadas a propósito del caso de Ghana, tanto dentro como fuera del país.

## **Democracia y extracción: Los términos del debate**

Muchas de las reflexiones sobre democracia y petróleo en Ghana parten de la referencia a otros casos, muy a menudo la vecina Nigeria, para alertar sobre los efectos perversos de la extracción de minerales o hidrocarburos en el resto de los sectores económicos, las formas de gobierno o los derechos humanos.

La conexión habitual entre la extracción y exportación de recursos mineros con órdenes políticos autoritarios y un bajo desarrollo humano, ha sido objeto de muchos análisis, entre los que destacan las teorías en torno al estado rentista o la idea de la "maldición de los recursos". Si las rentas de las industrias extractivas que llegan al estado proporcionan la suficiente base fiscal al gobierno, este no necesita de los impuestos de la población, lo que debilita el contrato social entre los ciudadanos y el estado. En esta situación, los controles de las finanzas públicas se reducen, y el gobierno no siente la obligación de responder a las demandas sociales con gasto público. De este modo, la permanencia en el poder y el enriquecimiento personal, a través de mecanismos de corrupción, prevalece sobre otros objetivos políticos. (Una síntesis de estos argumentos pueden encontrarse en Karl 2005 y McFerson, 2009).

¿Se dirige Ghana inevitablemente a un futuro de este tipo? Tres son las perspectivas en las que podemos agrupar las reflexiones realizadas en torno a estas cuestiones.

### ***"Buen gobierno" como baluarte contra la maldición de los recursos***

Una buena parte de las reflexiones que se están realizando sobre la relación entre extracción de petróleo y democracia en África responde a lo que podemos llamar institucionalismo liberal tecnocrático (*liberal institutional management approach* en términos de Phillis, Hailwood, Brooks 2016). Según estos análisis, las dinámicas económicas y políticas que se observan en muchos países dependientes de la extracción de recursos pueden ser evitables con un correcto andamiaje institucional, relacionada en mayor o menor medida con el denominado "buen gobierno" o "gobernanza democrática" (Kumah-Abigu).

Entre sus proponentes encontramos académicos ghaneses, dentro y fuera del país (Amponsah-Tawiah, Dartey-Baah y Osam 2015; Amoako-Tuffour 2011; Kumah-Abigu 2017; Okpanachi y Andrews 2012; Van Gyampo 2011), así como a expertos del Banco Mundial (2009) y de organizaciones sociales, locales y transnacionales, que aunque habitualmente críticos con las políticas de las Instituciones Financieras Internacionales en África, se encuentran aquí alineados con las soluciones que estas proponen (Ian Gary 2009).

Los aspectos que se repiten en estas propuestas son la necesidad de un marco legal que regule tanto las relaciones entre gobierno y compañías como la gestión de las rentas petrolíferas; la transparencia en los contratos y los pagos realizados en el marco de la actividad extractiva; el establecimiento de una agencia reguladora independiente; la participación de la sociedad civil en la regulación y fiscalización del manejo de las rentas; medidas que aseguren la participación de

grupos económicos locales en la industria y que compensen los potenciales daños medioambientales y sociales de la misma; el establecimiento de un Fondo en el que acumular parte de los ingresos; o la promoción de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales.

Lo interesante del caso de Ghana es que muchas de estas ideas han inspirado ya las políticas llevadas a cabo por el gobierno: desde 2008 se han aprobado una serie de leyes como la que establece una Autoridad Nacional de Regulación del Petróleo (2008), la Ley de Exploración y Producción de Petróleo (2010), la Ley de Gestión de Ingresos del Petróleo (2011) o la que regula la participación local en la industria (2013). Por otra parte, numerosas organizaciones sociales, reunidas en una Plataforma de la Sociedad Civil sobre Petróleo y Gas desde 2010, han tratado de fiscalizar al gobierno y han participado en la elaboración de dichas normas. Además se han establecido instituciones autónomas, como el Public Interest & Accountability Committee (PIAC) que desde 2012 publica informes sobre el uso de las rentas petrolíferas.

Tomando todo esto en cuenta, también se han publicado trabajos académicos que, con un carácter menos prospectivo que los anteriores, afirman que el freno institucional a la maldición ya está ocurriendo en Ghana. Para estos autores, las instituciones democráticas en plaza cuando se descubrió el petróleo, y las medidas adoptadas hasta el momento, no solo han ayudado a evitar los peores efectos del extractivismo (Kopinski, Pulos y Tycholiz 2012), sino que se han visto reforzadas en todo el proceso arriba mencionado (Odijie 2017). El sistema democrático en Ghana, y su sociedad civil, estaría así más fortalecidos ahora que antes del descubrimiento del petróleo.

### ***La frágil democracia ghanesa en riesgo***

Menos optimistas se muestran otros autores que consideran que, a pesar los avances mencionados, la afluencia de recursos provenientes de las plataformas petrolíferas pueden profundizar en el largo plazo los déficits democráticos del orden político ghanés. Sin cuestionar necesariamente las propuestas avanzadas por los anteriores, realizan un análisis más estructural de las dinámicas socio-políticas (*political settlement*) del país.

Gymah-Boadi y Prempeh (2012), o Bucherber (2011), señalan el extremo faccionalismo y partisanismo de la vida pública ghanesa, atravesada por dinámicas patrimonialistas. Una expresión que ha hecho fortuna en la descripción del sistema democrático ghanés es el de "clientelismo competitivo", de Whitfield (2011), para referirse a la combinación de unas elecciones que llevan a una efectiva alternancia en el gobierno, al tiempo que se reproducen dinámicas clientelares renovadas en cada ciclo político. (Ver también Abdulai 2017)

Para estos autores el sistema político en Ghana se caracteriza por un extremo presidencialismo, que permite a nuevo Presidente de gobierno nombrar a una indecible número de cargos de la administración, incluso de instituciones ideadas para controlar al gobierno. La capacidad de control del Parlamento es además muy escasa, por la regla que establece que los ministros deben ser nombrados de entre los diputados. Por su parte, junto a la notable fuerza demostrada por las organizaciones sociales ghanesas, si se comparan con otros países de la región, estas también se muestran vulnerables a las agendas de organizaciones transnacionales o el Banco Mundial, de cuya financiación dependen.

Según Gymah-Boadi y Prempeh (2012), estas debilidades ya se han hecho evidentes en los desacuerdos y descoordinación entre los dos partidos que se suceden en el gobierno: tanto los contratos entre gobierno y empresas petrolíferas como los primeros avances regulatorios iniciados por el NPP se pusieron en cuestión por el NDC al llegar al poder en 2008. Por otra

parte, a pesar de las llamadas a una moratoria en la extracción de petróleo mientras se aseguraba que el marco regulativo estuviera en funcionamiento, las prisas por desarrollar el campo Jubilee denotan que ambos partidos han buscado "ganar acceso al máximo dinero del petróleo posible y tan rápidamente como fuera posible" (p.105). De hecho, muchas de las normas aprobadas no podrán ser aplicadas a los contratos actualmente en vigor, firmados con anterioridad a las mismas.

### ***Las otras dimensiones***

Por último, mencionaremos en esta la última sección a aquellas contribuciones que sin reflexionar directamente sobre la relación entre hidrocarburos y democracia, lo hacen sobre otras dimensiones vinculadas a la extracción de petróleo, que no dejan de tener incidencia en las dinámicas políticas.

Son varios los autores que se han centrado en analizar los impactos sociales y medioambientales que el desarrollo de las plataformas del campo Jubilee están teniendo ya en la Región Occidental. Agustina Adusah (2015) ha estudiado los efectos sobre las mujeres, mientras que Ackah-Baidoo (2013) y Adjei y Obera (2019) lo ha hecho del sector pesquero, muy negativamente afectado por las plataformas. Por su parte, el libro de Obeng-Odoom (2014) realiza un estudio de las profundas transformaciones sufridas por la capital de la región, que ha experimentado un enorme crecimiento urbanístico Sekondi-Takoradi.

Por último, un interés especial tienen las aportaciones que sitúan el debate en un marco regional y mundial más amplio, atendiendo dimensiones que atraviesan y superan el marco analítico del estado. Ayelazuno (2014) trata de analizar la "economía política global que subyace a la maldición de los recursos en África Subsahariana". El trabajo de McCaskie (2008) analiza las políticas de las potencias mundiales, Estados Unidos y China, y las estrategias de las empresas multinacionales como fundamentales para comprender el desarrollo de la industria petrolífera en Ghana, y sus efectos. Y Phillips, Haiwood y Brooks (2016) señalan el papel del principio internacional de la soberanía, así como los discursos del buen gobierno sostenidos por instituciones internacionales, en los acuerdos de extracción del petróleo, así como en los marcos regulativos que se han ido estableciendo.

Lo que estos trabajos ponen de manifiesto es que no todas las variables que afectan las perspectivas del desarrollo en Ghana, en el contexto de la extracción del petróleo, dependen de actores o instituciones internas. Y que debe en nuestra reflexión sobre la democracia, deberíamos prestar una mayor atención a la configuración transnacional de las estructuras políticas.

## **Conclusiones**

Este pequeño trabajo ha puesto de manifiesto el interés académico, fuera y sobre todo dentro de Ghana, que el descubrimiento del campo petrolífero Jubilee ha generado. Este solo hecho ya supone un contraste con otros casos de la región como Guinea Ecuatorial, donde un régimen mucho más opresivo y autocrático ha impedido el desarrollo en el país de una academia mínimamente independiente del poder. Y es evidencia de unas dinámicas democráticas mucho más asentadas en el país.

A estas alturas de nuestra investigación no aspiramos a identificarnos con ninguna de las corrientes señaladas que, en cualquier caso, no se plantean como totalmente incompatibles entre sí. La primera tiene la virtud de estar informando los esfuerzos que efectivamente se están llevando a cabo desde los distintos gobiernos ghaneses por generar un marco regulativo que

evite los peores efectos de la maldición de los recursos. El segundo sin embargo nos advierte de las limitaciones de concentrarnos en una visión superficial de las instituciones, y nos incita a mirar más allá, a la estructura socio-política del país y sus debilidades democráticas.

El tercero, por su parte, hace una necesaria llamada a considerar los contextos mundiales más amplios que condicionan las decisiones y los imaginarios en torno a la extracción del petróleo, y donde también existen poderosas instituciones, a menudo no atendidas por el institucionalismo tecnocrático, que condicionan la democracia en África y más allá.

## Referencias

- Abdulai, A.-G., (2017). The political economy of regional inequality in Ghana: Do political settlements matter? *European Journal of Development Research*, 29(1), 45-76.
- Abigail, A. (2013). Fishing in troubled waters: oil production, seaweed and community-level grievances in the Western Region of Ghana. *Community Development Journal*, 15(2), 25-58.
- Moses Adjei, R., (2019). Opposing discourses on the offshore coexistence of the petroleum industry and small-scale fisheries in Ghana. *The Extractive Industries and Society*, 6, 95-117.
- Amoako-Tuffour, J. (2011). Public Participation in the Making of Ghana's Petroleum Revenue Management Law. *Natural Resource Charter Technical Advisory Group*, 6, 34-56.
- Kwesi Amponsah-Tawiah, Kwasi Dartey-Baah and Kobena Osam, (2015). Turning potential collision into cooperation in Ghana's oil industry. *Society and Business Review*, 10(2), 1-17.
- Ayelazuno, J. (2014). Oil wealth and the well-being of the subaltern classes in Sub-Saharan Africa: A critical analysis of the resource curse in Ghana. *Resources Policy*, 40, 35-57.
- Banco Mundial. (2009). *Economy-Wide Impact of Oil Discovery in Ghana*. Ghana: Banco Mundial.
- Buchberger, C. (2011). *Ghana and its Oil: Is Democracy at Risk?* Ghana: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ian Gary, (2009). *Ghana's big test: Oil's challenge to democratic development*, ISODEC y Oxfam-America.
- Ransford, E. (2011). Saving Ghana from Its Oil: A Critical Assessment of Preparations so Far Made. *Africa Today*, 57(4), art 6.
- Gyimah-Boadi, E. y Kwasi, H. (2012). Oil, Politics, And Ghana's Democracy. *Journal of Development*, 23(3), 1-21.
- Dominik Kopinski, A. y Tycholiz, W. (2012). Resource Curse or Resource Disease? Oil In Ghana. *African Affairs*, 112, 449-479.
- Kumah-Abiwu, F. (2017). Democratic Institutions, Natural Resource Governance, and Ghana's Oil Wealth, *Social Sciences*, 6(1), 93-116.
- McCaskie, T. C. (2008). The United States, Ghana and Oil: Global and Local Perspectives. *African Affairs*, 107(4), 28-46.
- McFerson, H. M. (2009). Governance and hyper-corruption in resource-rich African Countries. *Third World Quarterly*, 30(8), 45-78.
- Obeng-Odoom, F. (2014). *Oiling the Urban Economy: land, labour, capital and the state in Sekondi-Takoradi, Ghana*. Londres: Routledge.
- Phillips, J., Hailwood, E. y Brooks, A. R., (2016). Sovereignty, the 'resource curse' and the limits of good governance: a political economy of oil in Ghana. *Review of African Political Economy*, 43(1), 47-64.